



УДК 352

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПУБЛИЧНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Инна ЛЕНЕНКО,

аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления
Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

В статье проводится теоретическое исследование понятия «полномочия органа местного самоуправления» и выясняется его суть. Осуществляется анализ научной литературы, которая раскрывает содержание указанного понятия. Рассматриваются взгляды украинских ученых на данную проблематику, анализируются различные подходы к определению указанного термина и его составляющих элементов. Результаты исследования позволяют охарактеризовать основные составляющие элементы понятия «полномочия органа местного самоуправления», уточнить его содержание и рассмотреть взаимосвязь с другими понятиями, которые используются в современной публично-управленческой терминологии.

Ключевые слова: полномочия, полномочия органа местного самоуправления, права, обязанности, компетенция органа местного самоуправления, функции органа местного самоуправления.

POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES: PUBLIC-MANAGEMENT ASPECT

Inna LENENKO,

Postgraduate Student at the Department
of Public Administration and Local Government
of Dnipropetrovs'k Regional Institute of Public Administration
of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The article deals with theoretical study of the concept of "powers of local self-government body" and its essence is clarified. The analysis of scientific literature, which reveals the content of this concept, is underway. The views of Ukrainian scholars on this issue are considered, various approaches to the definition of the specified term and its constituent elements are analyzed. The results of the study provide a description of the main components of the concept of "powers of local self-government body", clarify its content and consider its relationship with other concepts used in modern public management terminology.

Key words: power, powers of local self-government body, rights, responsibilities, competence of local self-government body, functions of local self-government body.

Постановка проблемы. Дальнейшее осуществление преобразований, связанных с повышением роли местного самоуправления в Украине, является сложным и очень ответственным заданием, от успешного решения которого зависит демократическое развитие нашего государства. Проблема полномочий органов местного самоуправления является весьма актуальной, поскольку от качества их реализации зависит эффективность местного самоуправления. Решение публично-управленческих проблем на местном уровне в значительной степени зависит от их правильной формулировки и осознания и должно начинаться с точного толкования соответствующих терминов. Процессы, происходящие в стране, требуют, прежде всего, понимания самого понятия «полномочия органа местного самоуправления».

Актуальность темы исследования. Вышеизложенное обуславливает необхо-

димость исследования понятия «полномочия органа местного самоуправления» в контексте муниципальных изменений, которые сегодня происходят в Украине. Особое внимание целесообразно уделить характеристике основных составляющих этого понятия и уточнению его содержания. Кроме этого, стоит выяснить связь понятия «полномочия органа местного самоуправления» с такими понятиями, как «компетенция органа местного самоуправления» и «функции органа местного самоуправления».

Состояние исследования. Проблематика полномочий органов публичной власти в последнее время приобретает все большее значение как для теории, так и для практики публичного управления. Данный вопрос неоднократно освещали В. Аверьянов, М. Баймуратов, А. Батанов, Е. Бородин, А. Колодий, В. Кравченко, В. Куйбида, А. Олейник и другие. [2; 3, 4, 7, 12]. В публикациях указанных

авторов анализировались полномочия как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. Кроме этого, ряд научных работ освещает вопросы делегирования полномочий [21; 24]. Имеющиеся исследования, связанные с изучением полномочий органов публичной власти, содержат в себе различные подходы к формулировке этих понятий. Однако в условиях реформы децентрализации и повышения роли местного самоуправления (приобретение новых полномочий) остается необходимость в анализе сути научного понятия «полномочия органа местного самоуправления», характеристике составляющих элементов и уточнении его содержания.

Целью и задачей нашей статьи является выяснение сути понятия «полномочия органа местного самоуправления» с позиции научных исследований публично-управленческого направления,



а также исследование его взаимосвязи с другими понятиями, которые используются в современной публично-управленческой терминологии.

Изложение основного материала. Понятие «полномочие» в словаре современного украинского языка определено как право, предоставленное кому-либо для осуществления чего-либо или как права, предоставленные лицу или предприятию органами власти [15, с. 1000]. Ю.С. Шемшученко рассматривает полномочия как совокупность прав и обязанностей государственных органов и общественных организаций, а также должностных и других лиц, закрепленных за ними в установленном законодательством порядке для осуществления возложенных на них функций. Автор утверждает, что термин «полномочие» близок по своему значению к термину «компетенция» [22, с. 590]. Исходя из этого, считаем целесообразным исследовать семантическое поле понятия «компетенция».

В словаре современного украинского языка компетенция трактуется в двух значениях: 1) хорошая осведомленность о чем-либо; 2) круг полномочий какой-либо организации, учреждения или лица [8, с. 445]. В юридической энциклопедии понятие «компетенция» определяется как совокупность установленных в официальной форме прав и обязанностей, то есть полномочий какого-либо органа или должностного лица, которые определяют возможности этого органа или должностного лица принимать обязательные к исполнению решения, организовывать

и контролировать их выполнение, принимать в необходимых случаях меры ответственности и так далее [1, с. 196].

П.В. Ворона и О.Ю. Сергеева трактуют понятие «компетенция» как совокупность полномочий, которыми в определенной области деятельности наделены учреждения, предприятия, организации или должностные лица [5, с. 127]. В.Я. Малиновский определяет компетенцию как совокупность предметов ведения и полномочий (прав и обязанностей), предоставленных субъекту управления для выполнения соответствующих задач и функций [10, с. 90].

Кроме этого, существует ряд других подходов к толкованию компетенции. Украинские ученые, характеризуя понятие «компетенция», утверждают, что оно обозначает круг полномочий организации, органа или лица [2, с. 515]. По мнению В.М. Скрипничука, «в законодательстве Украины и в отечественной юридической литературе термин «компетенция» применяется, как правило, для характеристики совокупности юридических (то есть таких, которые определены в законе) предметов ведения, прав и обязанностей органа публичной власти» [11, с. 199].

Резюмируя вышесказанное, можно утверждать, что понятия «полномочия» и «компетенция» тесно связаны между собой, однако не являются тождественными, поскольку полномочия являются обязательным составляющим элементом компетенции предприятия, учреждения или организации.

Уточняя суть понятия «полномочия органа местного самоуправления», необходимо отметить, что современными исследователями наработано достаточное количество его научных определений (табл. 1).

Таким образом, характеризуя понятие «полномочия органа местного самоуправления», ученые утверждают, что полномочия состоят из соотношения установленных правовыми нормами прав и обязанностей и заключаются во властном характере его деятельности в законодательно определенных пределах [11, с. 202]. Указанные права и обязанности предоставляются органу местного самоуправления с целью обеспечения решения вопросов, отнесенных к его предметам ведения [19, с. 68], и характеризуют пределы возможностей указанного органа в той или иной сфере муниципальных отношений [14, с. 108]. Кроме этого, полномочия определяют как нормативно закрепленные в законах и других, принятых на основании законов, нормативно-правовых актах права и обязанности органов местного самоуправления, которые необходимы для осуществления их задач и функций [7, с. 33].

Исходя из вышеизложенного, основными составляющими элементами понятия «полномочия органа местного самоуправления» являются права и обязанности.

Право определяется как обусловленное определенными обстоятельствами основание, способность, возможность совершать определенные действия или

Таблица 1

Содержание понятия «полномочия органа местного самоуправления» в современных научных исследованиях в Украине

№ п/п	Суть понятия	Источник
1.	Полномочия органа местного самоуправления состоят из соотношения установленных правовыми нормами прав и обязанностей и заключаются во властном характере его деятельности в законодательно определенных пределах (В.М. Скрипничук).	[11, с. 202]
2.	Полномочия органов местного самоуправления, то есть права и обязанности этих органов, являются составляющим элементом в содержании компетенции. Права и обязанности характеризуют пределы возможностей органа в той или иной сфере муниципальных отношений (В.Н. Олуйко).	[14, с. 108]
3.	Полномочия органа местного самоуправления определяют как нормативно закрепленные в законах и других, принятых на основании законов, нормативно-правовых актах права и обязанности указанных органов, необходимые для осуществления их задач и функций (А.Н. Колодий, А.Е. Олейник).	[7, с. 33]
4.	Полномочия – это конкретные права и обязанности, предоставленные органу местного самоуправления с целью обеспечения решения вопросов, отнесенных к его предметам ведения (О.М. Руденко и другие).	[19, с. 68]
5.	Полномочия органа местного самоуправления определяются как неразрывное единство его прав и обязанностей, закрепленных в Конституции, законах Украины, уставе, и необходимые для решения соответствующих вопросов местного значения, перечень которых определяется нормативными документами (Я. И. Ленгер).	[9]
6.	Полномочия органа местного самоуправления – это права и обязанности данного органа, которые законодательно закреплены и направлены на осуществление возложенных на них функций (М.М. Потип).	[16]



пользоваться чем-нибудь [17, с. 1101]. А обязанность – это то, что необходимо безоговорочно соблюдать или безотказно выполнять в соответствии с требованиями общества или исходя из собственной совести [13, с. 813]. Иными словами, под правом понимают вариант возможного поведения субъекта, а под обязанностью – вариант необходимого (предусмотренного нормами права) поведения. Осуществляя право, субъект может действовать по своему усмотрению, а реализуя обязанность – он должен действовать так, как предусмотрено правовой нормой, то есть выполнять ее предписания [7, с. 33]. Соглашаемся с мнением, что права и обязанности органа местного самоуправления отличаются от субъективных прав человека и гражданина. Ведь граждане вправе сами решать – реализовывать или не реализовывать принадлежащее им право. В то время как орган местного самоуправления (их должностные лица) не может отказаться от реализации принадлежащего ему права [7, с. 33].

Учитывая вышеизложенное, можно утверждать, что полномочия органа местного самоуправления – это нормативно определенные пределы управленческого воздействия в конкретной сфере местных отношений, которые состоят из взаимосвязанных прав и обязанностей данного органа.

Освещая понятие «компетенция органа местного самоуправления», следует отметить, что данный термин трактуется как объем и содержание властных полномочий, которыми по закону наделяется орган местного самоуправления. Компетенция состоит из двух органически взаимосвязанных элементов: предметов ведения (вопросы, которые может рассматривать или решать данный орган) и полномочий [19, с. 68], и устанавливается правовыми актами [1, с. 196]. Кроме этого, она является одним из ведущих элементов правового статуса органов местного самоуправления, определяет не только предметы (сферы) ведения, полномочия (права и обязанности), но и территориальные масштабы деятельности этих органов, то есть территориальные границы [11, с. 202]. При установлении компетенции органа местного самоуправления существенным является место органа в системе административно-территориального устройства.

На основании вышеизложенного можно утверждать, что полномочия лю-



Рис. 1. Взаимосвязь понятий полномочия, компетенция и функции органов местного самоуправления

бого органа местного самоуправления являются элементом компетенции этого органа, состоящим из нормативно закрепленных прав и обязанностей указанного органа и направленным на реализацию его функционального назначения. Компетенция, как и полномочия, не может быть одинаковой для всех органов местного самоуправления, а её объем зависит от уровня, к которому относится орган (базовый, районный или областной).

Европейской Хартией местного самоуправления установлено, что полномочия органов местного самоуправления определяются конституцией или законами [6]. В Украине полномочия органов местного самоуправления в различных сферах их деятельности подробно конкретизированы главой II Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [18]. При этом в законе отсутствует нормативное определение как понятия «полномочия органа местного самоуправления», так и понятия «компетенция органа местного самоуправления». Термин «компетенция» используется в статьях 25 и 26 вышеупомянутого закона в главе I под названием «Полномочия сельских, поселковых, городских советов». Ошибочно можно предположить, что компетенция является составной частью полномочий, или это слова-синонимы. Но данное утверждение не соответствует действительности [11, с. 204]. Следовательно, нормативное определение указанных понятий могло бы устранить подобные недостатки и разное толкование учеными этих категорий.

С понятием «полномочия органа местного самоуправления» тесно связано понятие «компетенция органа местного самоуправления». Так, П.А. Шляхтун в состав компетенции органа местного самоуправления, кроме полномочий этого органа (его должностных лиц) ка-

сательно предметов их ведения, включает еще и юридически установленные функции [23, с. 195]. В.Я. Малиновский, трактуя компетенцию, отмечает, что она «государственно-властным путем устанавливает объем и содержание деятельности субъекта государственного управления с одновременным разграничением его функций с функциями других субъектов по вертикали и по горизонтали управленческой системы» [10, с. 90]. Органы местного самоуправления (их должностные лица) в соответствии с собственной компетенцией реализуют свои функции [7, с. 30]. Этимологически термин «функция» многозначен и толкуется как обязанность, круг деятельности, назначение, роль и другое [20, с. 1552].

Понятие «функции органа местного самоуправления» подразумевает основные направления деятельности данного органа, в которых проявляется его суть и назначение в системе местного самоуправления, реализуются основные задачи органа местного самоуправления и достигается поставленная перед ним цель [7, с. 30]. Функции органа местного самоуправления – это определенные направления властного влияния данного органа, с помощью которых достигается цель его деятельности. Кроме этого, функции характеризуют содержание деятельности и назначения конкретного органа в системе местного самоуправления.

Учитывая вышесказанное, взаимосвязь понятий «полномочия органа местного самоуправления», «компетенция органа местного самоуправления» и «функции органа местного самоуправления» можно изобразить схематически (рис. 1) и предложить следующую логическую последовательность определения этих понятий. Полномочия органов местного самоуправления – это закреп-



пленные законодательством права и обязанности этих органов. Полномочия являются обязательным составляющим элементом компетенции органа местного самоуправления (как и предметы ведения) и необходимы для реализации функций (основных направлений деятельности) указанного органа, которые должны иметь нормативно определенную компетенцию.

Выводы. Итак, полномочия органа местного самоуправления можно охарактеризовать как нормативно определенные границы управленческого воздействия в конкретной сфере местных отношений, состоящие из взаимосвязанных прав и обязанностей данного органа.

Рассмотренные взгляды ученых дают основания утверждать, что понятия полномочий, компетенции и функций органа местного самоуправления тесно связаны между собой. Полномочия органа местного самоуправления состоят из прав и обязанностей данного органа, выступают составляющим элементом компетенции и определяют возможности органа действовать определенным образом. Компетенция органа местного самоуправления определяет место этого органа в системе местного самоуправления и показывает, что именно ним (его должностными лицами) должно быть сделано для реализации основных функций данного органа. Функции органа местного самоуправления – основные направления деятельности данного органа, через которые самоуправляемым органом реализуются задания и достигаются поставленная перед ним цель. Общим для вышеупомянутых понятий является то, что каждое из них имеет определенные правовые рамки, то есть устанавливается в официальной форме (законы, другие нормативно-правовые акты).

Список использованной литературы:

1. Авер'янов В.Б. Компетенція. Юридична енциклопедія: в 6 т.; редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К. М. С. 196.
2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. моногр. В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов [та ін.]; за ред. В.В. Кравченка [та ін.]. Київ: Атіка, 2007. 864 с.
3. Батанов О.В. Муніципальне право України: підручник / відп. ред. М. О. Баймуратов. Харків: «Одиссей», 2008. 528 с.
4. Бородин С.І. Визначення повноважень районної у місті ради як проблема місцевого самоврядування в Україні (на прикладі міста Дніпропетровська). Аспекти публічного управління. 2013. № 1. С. 92–97.
5. Ворона П.В. Компетенція. П.В. Ворона, О.Ю. Сергєєва. Енциклопедія державного управління: Т. 5: Територіальне управління / за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. С. 127.
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Хартія ратифікована Законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97–ВР. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
7. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник; 2-е вид., перероб. і доп. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 504 с.
8. Компетенція. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2001. С. 445.
9. Ленгер Я.І. Повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування: колізійні питання делегування. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. № 37. Том 1. С. 72–74.
10. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. В.Я. Малиновський. Київ: Атіка, 2005. 240 с.
11. Місцеве самоврядування в Україні: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів та слухачів магістерської підготовки за напрямом «Державне управління» / за заг. ред. В. М. Скрипничука. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. 788 с.
12. Муніципальне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 592 с.
13. Обов'язок. Великий словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. С. 813.
14. Олуйко В.М. Основи місцевого самоврядування: наук.-практич. посіб.; за заг. ред. В.М. Олуйка. Хмельницький: ЦППК, 2008. 730 с.
15. Повноваження. Великий словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. С. 1000.
16. Потіп М.М. Щодо сутності компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування. Право і суспільство. 2012. № 6. С. 32–35.
17. Право. Великий словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. С. 1101.
18. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97–ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
19. Місцеве самоврядування: словник-довідник: навч. посібн. / О.М. Руденко, І.В. Козюра, Н.В. Ткаленко, та ін. Київ: Кондор. Видавництво, 2017. 182 с.
20. Функція. Великий словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. С. 1552.
21. Шарій В.І. Місцеве самоврядування як механізм реалізації делегованих повноважень. Вісник Національної академії державного управління. 2009. № 4. С. 156–166.
22. Шемшученко Ю.С. Повноваження. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 4: К–М. С. 590.
23. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів. Київ: Либідь, 2005. 568 с.
24. Яценко Т. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. № 2 (29). С. 183–189.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Лененко Инна Николаевна – аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Lenenko Inna Nikolayevna – Postgraduate Student at the Department of Public Administration and Local Government of Dnipropetrovs'k Regional Institute of Public Administration of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

lenenko.inna@gmail.com